

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 183

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Francesco Pasetti Bombardella

**Structure et fonction du Service juridique du Parlement européen
compare avec les Services juridiques des Parlements des
Pays-Membres de la Communauté européenne**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 30. April 1987

**STRUCTURE ET FONCTION DU SERVICE JURIDIQUE DU PARLEMENT
EUROPEEN COMPARE AVEC LES SERVICES JURIDIQUES DES
PARLEMENTS DES PAYS-MEMBRES DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE**

Je voudrais commencer par l'évolution du Service juridique du Parlement européen,¹ ensuite parler de la position du service juridique dans les parlements nationaux et, finalement, de la structure actuelle de ce Service juridique. On peut considérer que l'évolution du Service juridique est parallèle à l'évolution du Parlement européen en tant qu'institution.² En deuxième lieu, on peut constater que ce Service a suivi l'évolution des relations entre le Parlement européen et la Cour de Justice.³ Si l'on prend l'année 1953, quand le Parlement de la CECA a commencé à fonctionner, on constate que les relations entre le Parlement et la Cour de Justice sont quasiment inexistantes.⁴ L'Assemblée de cette première Communauté, la Communauté du Charbon et de l'Acier, avait un rôle essentiellement consultatif, avec quelques pouvoirs de décision.⁵ Mais, déjà à ce moment-là, se sont posés certains problèmes d'interprétation des traités et du règlement du Parlement, notamment des problèmes de droit institutionnel. Nous avons alors une commission spécialisée dans le domaine juridique: La commission du règlement du Parlement.⁶ Je vous cite, à titre d'exemple, un problème qui s'est posé au début des travaux du Parlement. Cela va peut-être vous étonner, étant donné les relations actuelles entre le Parlement et le Conseil des Ministres. Il y avait une réunion de la commission du marché intérieur à Strasbourg et le Ministre - le Président du Conseil de la CECA, qui était un ministre français - est entré dans cette commission sans en demander la permission. Le Président de la commission a immédiatement réagi en disant: "Monsieur le Ministre, c'est un grand honneur de vous voir ici. Mais nous ne vous avons pas appelé et nous n'avons pas entendu de votre part

une demande de participation à la réunion parlementaire". La question a été immédiatement posée à l'Assemblée, présidée par M. SPAAK qui savait aussi exactement comment le Parlement se conduit par rapport au Gouvernement et qui précisa au Conseil: "Si vous désirez participer à nos travaux, il faut d'abord demander la permission et l'obtenir".

C'est un des premiers sujets qui fut renvoyé pour examen à la commission du règlement qui précisa dans le règlement les conditions des relations entre ministres et parlementaires.⁷

Le deuxième sujet dont il fallut s'occuper concernait la présence d'un Secrétaire d'Etat allemand dans la séance. Ainsi que vous le savez, dans les parlements nationaux, seuls les membres du gouvernement peuvent prendre la parole.⁸ Or, le Secrétaire d'Etat allemand était dans une situation particulière, difficilement comparable à celle des autres membres des gouvernements nationaux. En tout cas il ne faisait pas partie du gouvernement allemand.⁹ Alors, puisqu'il prenait la parole au nom du Conseil des Ministres lorsque l'Allemagne avait la présidence du Conseil des Ministres, certains députés allemands ont posé la question suivante: Est-il concevable qu'un fonctionnaire prenne la parole devant le Parlement? Comme vous pouvez l'imaginer, cette question a également un aspect politique. La question fut posée à la commission du règlement, qui a étudié l'affaire et qui est arrivée à la conclusion que les membres du Conseil des Ministres de la Communauté européenne sont nommés par les gouvernements. Ces derniers ont donc autonomie et responsabilité sur les nominations des membres. Du moment qu'un gouvernement nomme une personne pour le représenter, le Parlement doit s'incliner et

accepter que ce représentant puisse prendre la parole.¹⁰
 Nous avons conclu, à cette époque, de façon favorable à l'intervention du Secrétaire d'Etat allemand devant l'Assemblée.

Au début de l'activité du Parlement, le travail d'étude juridique était confié au secrétaire de la commission du règlement et, ensuite, au secrétariat de la commission juridique¹¹ au moment où le Parlement a institué cette commission pour préparer les dossiers à caractère juridique à présenter au Parlement.¹²

Dans l'évolution de l'activité parlementaire, il y avait aussi un aspect à caractère administratif assez important, à savoir la relation entre l'institution et ses fonctionnaires. Comme vous le savez, il existe une clause dans les traités indiquant que tous les conflits entre les fonctionnaires et l'institution sont de la compétence de la Cour de Justice. Alors, il fallait bien défendre l'institution Parlement contre les attaques des fonctionnaires qui vont devant la Cour de Justice.¹³ Au début, on utilisait les services de quelques avocats de l'extérieur pour gérer les affaires judiciaires devant la Cour de Justice. Mais, de plus en plus, on s'est rendu compte qu'en dehors des questions de fonctionnaires, il existait toute une série d'actes administratifs, tels que, par exemple, des contrats de location, des relations avec le gouvernement du pays dans lequel le Parlement a un lieu de travail provisoire, qui soulèvent des problèmes juridiques très délicats demandant des études préalables sérieuses. Lorsque, par exemple, un contrat d'une certaine importance est établi pour la location d'un palais ou autre, il convient de veiller attentivement à ce que ce contrat soit fait selon des règles qui ne soient pas défavorables au Parlement

européen. On s'est donc rendu compte qu'il fallait suivre dès le début de l'activité administrative les questions juridiques et un noyau de service juridique a été créé auprès de la Direction Générale de l'administration.

Pour les grandes questions institutionnelles, je fais maintenant un saut dans le temps pour arriver en 1979, au moment où le Parlement européen a été élu au suffrage universel¹⁴ et s'est aperçu que le Conseil des Ministres avait pris une décision en matière agricole sans avoir attendu l'avis du Parlement.¹⁵ Notre commission juridique a examiné l'affaire et est arrivée à la conclusion qu'il y avait violation du traité. Mais selon l'article 173 seuls les actes du Conseil et de la Commission pouvaient être attaqués et le Parlement n'était pas mentionné parmi les institutions pouvant prendre l'initiative de cette procédure. Le Parlement, heureusement, s'est rendu compte que deux entreprises, une allemande et une française, avaient attaqué devant la Cour ces règlements que le Conseil avait pris sans attendre l'avis du Parlement. Il décida, par une résolution adoptée le 14 décembre 1979 en séance plénière, de se joindre à ces deux entreprises pour attaquer le règlement du Conseil en vue de son annulation pour violation de forme substantielle et violation du traité.

Ceci était une nouveauté et l'on s'aperçut qu'il fallait bien que quelqu'un s'occupe à fond de cette affaire institutionnelle. Or, le Président du Parlement, selon les dispositions du règlement, est la seule autorité qui représente son institution dans les affaires judiciaires; il a la responsabilité de la conduite de l'affaire et désigne l'avocat de l'institution. Pour le procès en question, le Président du Parlement européen de l'époque, Madame VEIL, a nommé celui qui vous parle avocat du Parlement pour la

représenter auprès de la Cour de Justice.

La question qui se posait était évidemment délicate, à deux points de vue: Il s'agissait de savoir si la Cour pouvait recevoir la demande en intervention du Parlement et, en second lieu, si le conseil, dans des cas spéciaux, peut ou non prendre une décision sans attendre l'avis du Parlement. Le désormais fameux arrêt "Isoglucose", que la doctrine connaît à fond, a constitué une sorte de jurisprudence fondamentale dans les relations entre le conseil et le Parlement.¹⁷ Avant tout, il a stimulé le Parlement pour qu'il soit procédé à un examen très attentif des suites que l'on donne à ses décisions. Il ne faut pas que ce soit par hasard que le Parlement se rend compte que le Conseil des Ministres, par exemple, n'est pas d'accord avec ce que le Parlement a proposé et change totalement la décision telle qu'elle avait été proposée par la commission. Voilà un autre sujet sur lequel j'attire particulièrement votre attention; c'est un sujet actuellement devant la Cour et nous espérons que celle-ci¹⁸ prend soin de ce que sont les compétences du Parlement.

Lorsque le Parlement a émis un avis, il faut que le Service juridique du Parlement examine attentivement quelle a été l'attitude de la Commission - qui est politiquement responsable vis-à-vis du Parlement - et, en fin de compte, quelle a été la décision finale du Conseil. Si la Commission propose un texte qui est soumis à l'avis du Parlement et lorsque le Conseil examine ce texte et en change fondamentalement la nature, on est demandé au Parlement si ce dernier doit ou non être reconsulté. Et nous sommes arrivés à la conclusion qu'il est nécessaire de le faire parce que la nature même de la loi communautaire a été changée par le Conseil. Dans le cas contraire le Conseil

rendrait une décision sans l'avis du Parlement.¹⁹ Et puisque la Cour de Justice - au moment où nous avons eu cette querelle sur la question de savoir si le Conseil peut agir sans l'avis du Parlement - a décidé que l'avis du Parlement constitue un élément constitutionnellement indispensable dans le processus législatif, la reconsultation du Parlement s'avère nécessaire,²⁰ sinon la compétence du Parlement n'est pas respectée. Deuxième considération: on ne doit pas faire intervenir des juristes lorsque les choses ne peuvent plus être changées. C'est comme chez les docteurs: si l'on a coupé un bras à une personne, la situation est désespérée. On s'est donc rendu compte que, dans l'activité courante du Parlement, c'est-à-dire avant qu'il prenne la décision, un examen juridique attentif et sérieux est nécessaire. Je vous donne un exemple: les commissions parlementaires poursuivent leurs activités comme toute commission, elles écoutent les ministres et aussi la Commission pour préparer les délibérations du Parlement. Dans ces colloques entre commission parlementaire, Commission et Conseil des Ministres, des problèmes très délicats peuvent être posés. Il est évident que si la commission parlementaire se limite à écouter le service juridique de l'exécutif, c'est-à-dire de la Commission, elle aura simplement un point de vue bien déterminé: celui de l'exécutif. De là, la nécessité d'avoir le point de vue de son propre service.

En ce qui concerne les services juridiques dans les parlements nationaux, la situation se présente comme suit:

Pour la Belgique, au Sénat, il y a seulement quelques fonctionnaires qui traitent des problèmes juridiques, mais il n'existe pas de véritable service. A la Chambre des Députés, il n'y a pas non plus de service juridique, mais

uniquement un service d'études avec certains juristes à sa disposition.²¹

En ce qui concerne le Folketing, c'est-à-dire le Parlement danois, il n'existe pas de service chargé uniquement des tâches juridiques. Les fonctions juridiques qui sont comparables à celles du service juridique classique sont effectuées: par le secrétaire de chaque commission, par le plus haut fonctionnaire parlementaire qui assiste le Président pour ce qui concerne l'interprétation du règlement du Folketing et des dispositions de la constitution danoise. Un fonctionnaire s'occupe, en outre, plutôt des questions juridiques de caractère administratif.²²

Pour ce qui est de l'Assemblée Nationale française, il y a deux fonctionnaires qui assistent le Président dans tous les problèmes juridiques qui se posent. En ce qui concerne les affaires administratives générales, il y a le service des études générales et du contentieux qui a une tâche à caractère juridique. Au Sénat, l'organisation est à peu près de la même nature, hormis le fait que le Président a nommé un jurisconsulte qui lui est rattaché et qui a pour tâche de le conseiller sur les problèmes juridiques.²³

En ce qui concerne le Bundestag, la Direction des études scientifiques a une section de droit international, une section de droit constitutionnel et administratif, une section de droit civil, pénal, "Verfahrensrecht" (droit procédural), qui examine les problèmes juridiques. Pour les questions parlementaires, des fonctionnaires directement rattachés au directeur du Bundestag ont la tâche

d'examiner les questions juridiques du Bundestag.²⁴ La Grèce, quant à elle, n'a pas de service juridique, mais elle a l'intention d'en constituer un d'ici quelques mois.

Pour l'Angleterre²⁵ et l'Irlande, on n'a pas de véritable service juridique. On peut dire que, généralement, les fonctionnaires du Parlement anglais et irlandais doivent avoir une formation juridique et peuvent être appelés à donner des avis.

En Espagne, on vient de créer un service juridique extrêmement limité pour l'instant, étant donné que dans la constitution espagnole, il est aussi prévu que le Parlement espagnol puisse être appelé à se prononcer devant la Cour constitutionnelle de ce pays. Au Portugal, c'est la même chose.

En ce qui concerne mon pays, l'Italie, nous n'avons pas de véritable service juridique. Tous les fonctionnaires du Sénat et de la chambre passent un concours extrêmement sévère, dans lequel les matières juridiques ont la prééminence. Chaque fonctionnaire est le conseiller juridique de l'organe pour lequel il travaille. - Même chose aux Pays Bas.²⁶

Pour ce qui est du Parlement européen, on peut dire qu'au début de son activité, on a fait appel aux fonctionnaires particulièrement compétents dans le domaine juridique pour la préparation des avis et, notamment, à ceux qui assurèrent le secrétariat de la commission du règlement et, par la suite, quand elle a été créée, de la commission juridique. Pour ce qui concerne les questions administratives, on avait créé un petit noyau de fonctionnaires qui étaient compétents pour donner des avis dans ce domaine et assurer

la défense du Parlement devant la Cour dans les affaires intentées par les fonctionnaires du Parlement.

Ce n'est qu'en 1979, quand le Parlement a décidé d'intervenir dans l'affaire 139/79, dite "Isoglucose", que le Président du Parlement a appelé celui qui vous parle à le représenter devant la Cour de Justice dans la première véritable affaire institutionnelle. Depuis lors, les différents Présidents du Parlement ont confirmé cette pratique.

En 1985, en tenant compte des différentes tâches qu'il avait assumées aussi bien dans la représentation devant la Cour que dans les avis juridiques, le bureau du Parlement a procédé formellement à la nomination du jurisconsulte directement responsable devant le Président du Parlement; par la suite, le bureau a décidé également de lui rattacher les fonctionnaires qui s'occupaient aussi bien des questions institutionnelles que des questions juridiques administratives en créant un Service juridique véritable ainsi qu'il existe à la Commission et au Conseil. Ce Service juridique est composé de 13 fonctionnaires provenant des différents pays de la Communauté et connaissant donc à fond le droit national de leur pays respectif ainsi que le droit européen. Cela facilite aussi bien l'étude des problèmes sur la base du droit comparé des Etats membres que l'utilisation des différentes langues, comme il est exigé dans l'élaboration des documents et des plaidoiries devant la Cour de Justice.

La tâche du Service juridique peut être ainsi résumée:

- élaborer des avis pour le Président du Parlement et les organes de cette institution ainsi qu'intervenir orale-

ment dans la discussion de ces organes qui préparent ensuite la position de l'Assemblée. L'élaboration de ces avis s'étend également au cadre du fonctionnement du Secrétariat général;

- assurer la représentation du Parlement devant la Cour de Justice dans toutes les affaires dans lesquelles le Parlement est partie, aussi bien sur le plan institutionnel que sur celui de l'interprétation et de l'application du statut des fonctionnaires;
- cette activité s'exerce également dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

Malgré une certaine spécialisation, les fonctionnaires du Service juridique sont appelés à suivre les travaux des différentes commissions parlementaires et peuvent être chargés d'élaborer des avis dans différents domaines.

Le service juridique peut faire appel à des juristes de l'extérieur en vue de l'élaboration d'avis particulièrement laborieux et importants ou pour collaborer à la défense des intérêts du Parlement devant la Cour.

On peut donc conclure que le Service juridique du Parlement assure les tâches comparables à celles des services juridiques des autres institutions, à savoir la Commission et le Conseil, aussi bien dans les fonctions de conseil de l'institution que de représentant de celle-ci devant la Cour de Justice des Communautés.

Je voudrais terminer mon exposé en soulignant l'importance de l'activité de l'Institut Européen de l'Université de Saarbrücken comme des autres instituts universitaires eu-

ropéens, qui exercent la tâche de plus en plus importante de faire connaître le droit européen, de l'analyser et de contribuer à l'élaboration de la doctrine sur ce droit. S'il est vrai que la connaissance du droit européen n'est pas encore aussi répandue qu'elle devrait l'être, je suis néanmoins certain que votre Institut est appelé à jouer un rôle primordial pour combler cette lacune. C'est là le voeu le plus sincère que je vous adresse. Merci.

Notes

- 1) Au sujet de l'histoire du Parlement européen voir Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, § 12, no. 1; Schweitzer, in: Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, München 1986, Art. 243, Rdnr. 4-7. La dénomination initiale de cet organe communautaire comme 'Assemblée' (art. 137 du Traité CEE, 107 du Traité EURATOM et 20 du Traité CECA) résulte du désir du gouvernement français. En date du 20 mars 1958 l'Assemblée décida de s'attribuer le nom d'"Assemblée Parlementaire Européenne". Par la décision du 20 mars 1962 la dénomination de 'Parlement Européen' fut fixée pour toutes les langues officielles. Voir: Léontin-Jean Constantinesco, *Das Recht der europäischen Gemeinschaften I*, Baden-Baden 1977, p. 5432; Grabitz, op.cit., Art. 243, Rdnr. 7. Cette dénomination a été confirmée par l'article 3 de l'Acte Unique qui fixe désormais d'une manière officielle le terme "Parlement Européen" pour cette institution.
- 2) Au sujet du développement du Parlement Européen, voir E. Grabitz et T. Läufer, *Das Europäische Parlament*, Bonn 1980, pp. 119 et 120, et *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Ed. de l'Université de Bruxelles 1988.
- 3) Parmi les différentes possibilités de demande en justice le Parlement européen ne peut invoquer que celle du recours en carence. Voir Schweitzer/Hummer, *Europarecht*, 2ème éd., Frankfurt 1985, pp. 120-122, et CJE, Arrêt du 22 mai 1975, aff. 13/83; NJW 1985, p. 2081.
- 4) A ce propos voir: Schweitzer/Hummer, op.cit., pp. 115 et 116; Constantinesco, op. cit., pp. 471 et 472.
- 5) Les fonctions accordées au Parlement européen sont définies dans le Traité CECA d'une façon différente de celle aux Traités CEE et EURATOM. Voir: G. Schrans, *Trente ans de droit communautaire*, Bruxelles-Luxembourg 1981, p. 32. Pour les détails des fonctions du Parlement, voir: Schweitzer/Hummer, op.cit., pp. 79, 80; Grabitz/Läufer, op. cit., pp. 120, 121. Les articles 6 et 7 de l'Acte Unique qui est entré en vigueur maintenant, prévoient une participation plus étroite du Parlement à la promulgation d'actes juridiques; ils n'accordent toutefois pas de vraies fonctions législatives.
- 6) Conformément à l'article 91, alinéa 1, du règlement du 26 mars 1981 le Parlement établit des comités perma-

nents et non permanents et en définit les fonctions. Voir: Schweitzer/Hummer, op.cit., p. 81; d'une façon plus détaillée: Grabitz/Läuffer, op.cit., pp. 81-91.

- 7) Sur les relations Parlement-Conseil voir F. Pasetti dans: L'évolution institutionnelle du Parlement, Ed. de l'Université de Bruxelles 1988.
- 8) Voir par exemple l'article 43, alinéa 2, Loi Fondamentale.
- 9) Le Secrétaire d'Etat parlementaire aussi bien que celui qui fait partie de la fonction publique ne sont pas membres du gouvernement fédéral (art. 62 Loi Fondamentale). Pour plus de détails voir: Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, art. 43, Rdnr. 10-13, situation en 1960.
- 10) Au sujet des fonctions des Secrétaires d'Etat en République fédérale voir Schmidt/Glaesner, in: Münchener Rechtslexikon, München 1987, Vol. 3, p. 489.
- 11) Comme suite de leur spécialisation matérielle, les comités dépendent tout particulièrement des services parlementaires auxiliaires, qui s'occupent des travaux administratifs et préparent les séances. Ces fonctions d'appui sont dirigées par la Direction générale Comités et Délégations interparlementaires. Voir pour des détails: Grabitz/Läuffer, op. cit., p. 91.
- 12) A propos de la structure administrative du Parlement européen, voir: Grabitz/Läuffer, op.cit., pp. 94-100.
- 13) Voir par exemple l'article 179 du Traité CEE et Schweitzer/Hummer, op. cit., p. 132.
- 14) Les décisions par rapport à l'introduction de l'élection au suffrage général direct des députés du Parlement européen furent prises par le Conseil dès le 20 septembre 1976. Voir E. Noel, Die Organe der Europäischen Gemeinschaft, Luxembourg 1985, p. 29.
- 15) Voir Grabitz/Läuffer, op. cit., pp. 124-126.
- 16) Contrairement à la jurisprudence de la CJE, on trouve dans la littérature la thèse d'accorder au Parlement européen en cas de non-consultation la possibilité de demande en justice prévue à l'article 175, Traité CEE, et art. 146, Traité EURATOM. Voir Grabitz/Läuffer, op. cit., p. 124, note 19.

- 17) Dans le soi-disant arrêt "Isoglucose" du 29 octobre 1980, aff. 139/79, Recueil 1980, p. 3333 (NJW 1981, p. 511), la CJE justifie le droit du Parlement de se joindre à un litige en instance devant la Cour par référence à l'article 37 du Statut de la Cour. Par rapport à la non-consultation la Cour décida que la consultation régulière du Parlement dans les cas énoncés par le Traité représentait une disposition de forme essentielle, l'inobservation de laquelle aurait pour conséquence la nullité de l'acte en question.
- 18) Affaire 20/85, Roviello, question préjudicielle soumise par le Bundessozialgericht.
- 19) Au sujet du problème de la soi-disante "consultation réitérée", voir parmi autres: Grabitz/Läuffer, op.cit., p. 127.
- 20) Dans l'affaire 41/69 (voir Jurisprudence de la Cour XVI (1970), p. 661) la CJE dans son arrêt a exprimé l'avis qu'une nouvelle consultation du Parlement dépendrait du fait si la proposition initiale de la Commission était touchée dans sa substance par la modification.
- 21) Voir J. Gérard-Libois, Das belgische Parlament im politischen System, éd. par le Parlement européen, p. 13.
- 22) Voir la critique à ce sujet de E. Damgaard, Funktionen des Parlaments im politischen Systems Dänemarks, éd. par le Parlement européen, p. 10.
- 23) Au sujet de l'administration de l'Assemblée Nationale, voir F., Schramm, Die parlamentarische Gesetzgebungshilfe unter besonderer Berücksichtigung der entsprechenden Einrichtungen des Deutschen Bundestages, Bonn 1965, pp. 49, 50.
- 24) Au sujet du service scientifique du Bundestag allemand, voir: Die wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, édité par le Deutsche Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Septembre 1987, pp. 1, 11-14; H. Quaritsch, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, pp. 312-317; Keller/Raupack, Informationslücken des Parlaments, Hannover 1970, pp. 151 et ss.
- 25) A propos des possibilités d'assistance dans la Chambre des Communes anglaise, voir: F. Schramm, op. cit., pp. 36-40.
- 26) Au sujet du service scientifique des parlements dans d'autres états, voir C. Flasch, Die Luxemburger Abgeordnetenversammlung, édité par le Parlement européen, Luxem-

bourg 1974, p. 22; G. Hahn, Der wissenschaftliche Dienst des Kongresses der Vereinigten Staaten von Amerika, Bonn 1985, pp. 1, 5, 8, 9, 12, 54 et 63; Karl Stengel, Die Parlamentsdienste im Bund - ihre Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage, Berne 1977, pp. 183 et ss.